



RENDIMIENTO INSTITUCIONAL DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Coordinadores

FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS
DAVID CIENFUEGOS SALGADO
ANA VANESSA CÁRDENAS ZANATTA
CRISTINA ABRIL MORENO HERNÁNDEZ



tirant
lo blanch

RENDIMIENTO INSTITUCIONAL DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS
DAVID CIENFUEGOS SALGADO
ANA VANESSA CÁRDENAS ZANATTA
CRISTINA ABRIL MORENO HERNÁNDEZ

Coordinadores



tirant lo blanch

Ciudad de México, 2023

Copyright © 2023

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

Esta investigación arbitrada por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas y del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la Universidad Autónoma de Guerrero.

© Fermín Edgardo Rivas Prats
David Cienfuegos Salgado
Ana Vanessa Cárdenas Zanatta
Cristina Abril Moreno Hernández

© EDITA: TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Av. Tamaulipas 150, Oficina 502
Hipódromo, Cuauhtémoc
CP 06100, Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-1169-230-4
MAQUETA: Disset Ediciones

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Esta obra se terminó de imprimir en julio de 2023 en los talleres de Litográfica Ingramex, S.A. de C.V. Centeno 162-1, Col. Granjas Esmeralda, C.P. 09810. Ciudad de México.

ÍNDICE

Presentación de la obra	11
DAVID CIENFUEGOS SALGADO	
De la corrupción a la generación de una nueva política pública.....	15
ROBERTO EHRMAN FIORI	
Combate a la corrupción y cambio de régimen político.....	35
EFRÉN ARELLANO TREJO	
FLAVIO GARCÍA ARGOTE	
Reflexiones en torno al quehacer del Poder Ejecutivo y el combate a la corrupción	51
RICARDO TAPIA VEGA	
El Poder Legislativo y el Combate a la Corrupción: Hacia la consolidación de un Parlamento Abierto.....	65
CÉSAR CAMACHO	
Por un Sistema Nacional de Integridad Pública.....	87
LUIS MENDOZA CRUZ	
La Participación Ciudadana en el Combate a la Corrupción. Incidencia y Realidad	105
XIMENA PUENTE DE LA MORA	

Agenda 2030 y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA): la información como gobierno en la lucha Anticorrupción en México119

FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS

JORGE LUIS PIEDRAS SOLÍS

Corrupción y Seguridad Nacional151

ANA VANESSA CÁRDENAS ZANATTA

El Servicio Profesional de Carrera en México y actos de corrupción que afectan el Sistema173

ENRIQUE FLORES ORTIZ

La administración pública paraestatal en México y el combate a la corrupción: el caso del Infonavit.....193

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

CRISTINA ABRIL MORENO HERNÁNDEZ

Corrupción y lógicas de captura de renta pública en la Secretaría de Agricultura233

LAURE DELALANDE

El combate a la corrupción para asegurar un medio ambiente limpio, saludable y sostenible247

FRANCISCO REYES CERVANTES

Evolución de los procesos de designación en los Órganos Constitucionalmente Autónomos y su conexión con la lucha anticorrupción en México269

ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ

Organismos Constitucionales Autónomos y el Combate a la Corrupción: el Caso de la CNDH y el INAI277

JULIETA MORALES SÁNCHEZ

Ética pública y la cultura de la corrupción291

DANIA LIZETH MENDOZA OLIVERA
ALEJANDRO NAVA RÍOS

PRESENTACIÓN DE LA OBRA

El rendimiento institucional es un enfoque teórico que permite juzgar a las instituciones a partir de sus resultados. Se trata de un “modo de ver” que hace evidente las áreas de oportunidad de las instituciones. Las instituciones no son perfectas sino imperfectas, pero no sabremos qué funciona o qué no funciona, sino a partir de los resultados que generan. Con base en ello, el desempeño de las instituciones indica la agenda para el cambio institucional. Esta aseveración evita el pensar que solo desde dentro se puede impulsar cambios incondicionales o que solo desde fuera se puede analizar de manera objetiva y desinteresada su actuar. Este enfoque, ante todo es un modo de cuestionar qué instituciones queremos en el futuro y, por otra parte, generar una hoja de ruta de las transformaciones internas que se requieren para lograrlas. Con frecuencia los actores (agentes políticos) no están preparados para el cambio institucional, esta inmadurez ante el cambio es irrelevante para este enfoque, porque lo suyo es generar y concebir alternativas (permanentes e iteradas) de mejora institucional para hacer de las instituciones algo diferente a la versión presente y cada vez más cercanas (cambio gradual) a un tipo ideal y eficaz de funcionamiento.

El primer esfuerzo colectivo por trabajar este enfoque, orientado a una institución en particular, es la obra publicada en 2018 por esta casa editorial, orientada a revisar el rendimiento institucional del Congreso mexicano.¹ La pluralidad de enfoques y la riqueza de las opiniones hizo de aquella obra una referencia necesaria para el análisis de una de las instituciones más representativas e importantes del sistema político y jurídico del país, a la vez que permitió definir diversos derroteros para continuar con el enfoque del rendimiento institucional.

En esta ocasión, la convocatoria gira en torno al análisis del combate a la corrupción en México, tarea que ha constituido una de las principales consignas de la clase política y que ha llevado a la construcción de interesantes instituciones. Sin embargo, con el paso del

¹ Vease César Camacho, David Cienfuegos Salgado, Armando Hernández Cruz, Fermín Edgardo Rivas Prats y Emilio Suárez Licona, coords., *Rendimiento institucional del Congreso en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018, 834 p.j

tiempo, las cuestiones sobre la efectividad de las mismas se han hecho presentes ante los magros (o incluso nulos) resultados.

Por lo que toca al combate a la corrupción, se observa que tanto el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en lo general, como las instituciones particulares que lo componen están enfocadas a sancionar las faltas que se cometen en el servicio público, pero no resuelve las “causas” que las hacen vigentes y actuantes en la sociedad. Se trata de una “criminalización” o “penalización” de la corrupción (de ahí el lenguaje bélico: “combate”) que, si bien se reconoce es importante como el paso uno contra la corrupción, es necesario complementar con más instituciones (al interior de las instituciones) que permitan filtrar la corrupción en (y darle eficacia en el combate de sus) variables intervinientes: la discrecionalidad, la opacidad en la toma de decisiones, la nula o confusa rendición de cuentas y la falta de justificación social de las decisiones públicas de cara al bien común... es una agenda inadvertida en el llamado “combate a la corrupción” que es necesario “convertir” en clamor público para la mejora continua de la lucha institucional contra la corrupción. Sólo así, y no de otra manera, el combate a la corrupción podrá influir positivamente en el descrédito de las instituciones, ya que, en el estado actual de cosas (statu quo), el combate a la corrupción está destinado a generar, como se dijo, en el mejor de los casos, resultados más bien discretos. Una misión que el presente volumen en manos del lector, busca cubrir.

A lo largo de las colaboraciones aquí reunidas, se advierten aristas y principios presentes en el combate a la corrupción, pero sobre todo resalta la importancia de reconocer que el modelo presenta diversas áreas de oportunidad que requieren la conjunción de acciones públicas y privadas. Por ello, es de agradecer el aporte de quienes contribuyeron en este volumen. El trabajo editorial fue coordinado por Ana Vanessa Cárdenas Zanatta, Cristina Abril Moreno Hernández, Fermín Edgardo Rivas Prats y quien esto escribe.

El inicio para la discusión sobre el rendimiento institucional como un enfoque útil para el aporte académico fue tarea de Fermín Rivas, quien ha sido ferviente impulsor de este proyecto de largo alcance. En el Cuerpo Académico “Actores, instituciones y procesos políticos” [UAGRO-CA-216] se ha advertido la importancia de utilizar este enfoque como una herramienta metodológica que contribuya al análisis

de los sistemas políticos democráticos a través de sus componentes institucionales, con particular énfasis en cómo el funcionamiento de las instituciones políticas impacta en los indicadores de desarrollo de los sistemas democráticos, y, por tanto, en la calidad de las democracias. Como se ha mencionado en nuestra colaboración, la corrupción es un fenómeno multifactorial que impacta en la calidad de la democracia y, por ende, en los derechos humanos, dado que la ineficiencia gubernativa lleva a políticas y servicios públicos ineficaces, y ello a un reconocimiento y ejercicio deficientes de los derechos humanos. La calidad de la democracia es un indicador que evidencia la probabilidad de un ejercicio efectivo de los derechos humanos reconocidos a todos los integrantes del elemento poblacional.

Al respecto, la siguiente obra relativa al mismo tema abordará el análisis de los riesgos de corrupción y los modelos institucionales en México, enfocándonos en el diseño, organización y funcionamiento de los principales órganos del poder público nacional.

Por ahora, siendo una línea orientada a la generación de conocimiento novedoso, esta convocatoria ha mostrado la posibilidad de que dicha generación se haga con componentes de la ciencia política, el derecho, la administración pública y la historia, enriqueciendo el alcance de dicho esfuerzo colectivo. Con éste, y otros proyectos futuros ya en marcha, se pretenden analizar acciones, mecanismos e instituciones presentes en el entramado político constitucional democrático, desde la perspectiva de que el funcionamiento correcto de estos elementos es un indicador fundamental para advertir el cabal desenvolvimiento y mejora de los sistemas democráticos. Para el caso mexicano, el Cuerpo Académico "Actores, instituciones y procesos políticos" abordará a continuación el rendimiento institucional del federalismo y de las entidades federativas, y, por supuesto, del sistema presidencial

No puede dejar de mencionarse que también se involucra en este enfoque a la ciudadanía, así como aspectos de la participación y comportamiento político. Desde una perspectiva ampliamente consensuada, la ciudadanía es el elemento central de los sistemas políticos democráticos. Punto sobre el que se ha abundado en este volumen por diversos colaboradores. Aquí, las y los ciudadanos son actores que, a través de sus acciones políticas, determinan la configuración y el funcionamiento de los sistemas políticos, o, mejor aún, de la demo-

cracia. Y no solo desde indicadores como el comportamiento político electoral y la participación ciudadana, sino desde la configuración misma de una ética pública o de un sistema de valores que impacta las instituciones dentro del modelo democrático adoptado y/o aceptado socialmente. Por ello, tiempo habrá para abordar la organización y/o participación ciudadana, así como la movilización y/o luchas y/o movimientos sociales, dado que al final pueden concebirse dentro del conglomerado de actores, instituciones y procesos políticos.

De manera decidida e incondicional, la Asociación Mexicana de Ciencia Política aceptó dar su aval académico para que esta segunda obra acerca del rendimiento institucional vea la luz, nuevamente bajo el distinguido sello editorial de Tirant lo Blanch. Autores y coordinadores agradecemos la sinergia resultante de la alianza institucional que ello representa, esperando que esta obra sea oportuna como fuente de consulta y, sobre todo, como espacio de reflexión sobre el desempeño de nuestras instituciones orientadas al combate a la corrupción y las posibilidades de contribuir desde otras trincheras.

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

*Profesor-investigador del IIEPA-UAGro, SNI-II, Perfil PRODEP
Acapulco, enero de 2023*